



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 333/RO 12/16  
Дата 14. 11. 2016

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министър на земеделието и храните

M-445  
15. 11. 16г.

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТ А Н О В И Щ Е**  
**на Министерството на земеделието и храните**  
**по конституционно дело № 12/2016 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По искането на група народни представители за установяване на противоконституционност и за установяване на противоречие с чл. 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) на § 18, ал. 1, 2, 3, 4 и 5 от преходните и заключителните разпореди на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (обн. ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) (ПЗР на ЗИД на ЗЕ), допуснато до разглеждане по същество с определение от 13 октомври 2016 г. на Конституционния съд, изразяваме следното становище:

Министерството на земеделието и храните категорично не приема аргументите, изложени в искането на народните представители и счита, че разпоредбите на § 18, ал. 1, 2, 3, 4, и 5 от ПЗР на ЗИД на Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) не противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България и на чл. 63 от ДФЕС.

Атакуваните текстове са изцяло в съответствие с Конституцията на Република България, принципите на правовата държава, като държава, закриляща правата на гражданите, както и със законодателството на Европейския съюз.

С приемането на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) по никакъв начин не се засягат или ограничават придобити права. В ал. 1 на посочения параграф изрично е регламентирано, че за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници чрез енергийни обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и по отношение на които заявления



за подпомагане са постъпили до влизането в сила на Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ), се прилагат цените по чл. 31, ал. 8 от същия закон, които последно са определени с решение на Комисията за енергийно и водно регулиране към датата на влизането в сила на ЗИД на Закона за енергетиката, която е датата на обнародване на изменението - 24 юли 2015 г. Безспорно в случая не се засягат придобити права. Смисълът на посоченото изменение е точно в обратната посока, а именно да се приравнят правата на определен кръг субекти (производители на електрическа енергия от възобновяеми източници чрез енергийни обекти, изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ) към правата на останалите производители на електрическа енергия от възобновяеми източници, които са получили подпомагане по друга схема за подпомагане след влизането в сила на ЗЕВИ. Член 31, ал. 8 от Закона за енергията от възобновяеми източници, към който препраща цитираният § 18 гласи: „В случаите, когато инвестицията за изграждането на енергийния обект за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници се подпомага със средства от национална или европейска схема за подпомагане, електрическата енергия се изкупува от обществения доставчик или съответния краен снабдител по групи цени, определени от КЕВР, при условията и по реда на съответната наредба по чл. 36, ал. 3 от Закона за енергетиката.“ Така правилото на чл. 31, ал. 8 намира приложение и по отношение на производителите, които са подали заявления за подпомагане преди влизането на закона в сила, което категорично не води до ограничаване на придобити от тях права, а ги приравнява с правата на другите производители на енергия от възобновяеми източници, получили подпомагане по национална или европейска схема за подпомагане. Разпоредбите на § 18 съобразяват спецификата при наличие на осигурено финансиране при производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници, чиито енергийни обекти са изградени и със средства от национална или европейска схема за подпомагане. Доколкото тези производители са ползвали при изграждането на енергийните си обекти предоставена безвъзмездна финансова помощ по ПРСР 2007 – 2013 или по други схеми и програми, то за тях е обосновано да се прилагат и други цени, по които ще бъде изкупувана произведената електрическа енергия. Така се възстановява равнопоставеността между производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници, които са ползвали безвъзмездна финансова помощ за изграждането на обектите си и тези, които са осигурили изцяло чрез лични средства и кредити изграждането на енергийните си обекти. Именно с приемането на изменението на ЗЕВИ се постигат гарантираните от Конституцията на Република България еднакви условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица.

Аргумент в тази посока са и резултатите от извършената от Европейската комисия проверка във връзка с инвестициите по мерки 311 „Разнообразяване към



неземеделски дейности" и 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. (ПРСР 2007-2013). Съгласно чл. 2г, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Закона за подпомагане на земеделските производители Министерството на земеделието и храните изготвя и изпълнява Програма за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. Програмата отразява националната стратегия за развитие на селските райони чрез пакет от мерки, групирани в осите, определени в съответните регламенти на ЕС. Реализацията на мерките по ПРСР 2007 - 2013 се осъществява с финансовата помощ на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

Мерките за безвъзмездно финансово подпомагане са разпределени в четири приоритетни оси, всяка една от които има точно определена насоченост:

Ос 1: Повишаване на конкурентоспособността на земеделието, горското стопанство и хранително-вкусовата промишленост.

Ос 2: Опазване и съхранение на околната среда и компенсирание на производители в планински и необлагодетелствани райони, за да се поддържат земите в добро състояние и да се предотврати изоставянето на земите в тези райони.

Ос 3: Подобряване качеството на живот и увеличаване на възможностите за заетост в селските райони.

Ос 4: Прилагане на политиката за развитие на селските райони чрез създаване на местен капацитет и децентрализирано управление.

В рамките на ос 3 от ПРСР 2007-2013 са включени мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности" и мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия". Тези две мерки подпомагат земеделски производители и микропредприятия в селските райони за развиване на неземеделски дейности, една от които е и производство на енергия от възобновяеми източници. Финансовата помощ по тези мерки е в размер на 80 % от одобрените разходи (от 2008 г. до май 2010 г. финансовата помощ е в размер на 70%). Именно във връзка с изпълнението на ПРСР 2007 – 2013, през 2012 г., след извършения задължителен одит, са направени предложения за изключване на финансиране от Европейския съюз на проекти, които включват инвестиции в слънчеви панели, свързани към обществената електроенергийна мрежа поради това, че бенефициентите са се ползвали с икономическо предимство поради наличието и на втори източник на финансиране с обществени средства предвид предимствата, които даваха разпоредбите на Закона за енергетиката. Така преди приемането на разглеждания § 18 на практика е било налице финансиране на субектите, попадащи в обхвата на същата разпоредба, чрез предоставянето на подпомагане от една страна посредством мерките на ПРСР 2007-2013 и същевременно, от друга страна, изкупуването на електрическата енергия от възобновяеми източници на високи преференциални цени по Закона за енергетиката. Следователно субектите, попадащи в обхвата на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) са били поставени в облагодетелствано положение, като са получавали недопустимо



финансиране, което до известна степен нарушава равнопоставеността на производителите на енергия от възобновяеми енергийни източници на пазара. Главна дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия счита, че до изменението на закона с разглеждания параграф, е налице източник на двойно финансиране и предлага налагането на финансова корекция за средствата предоставени от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) по програмата. Констатацията е, че едновременното финансиране на един проект чрез ПРСР 2007 – 2013 и високото ниво на преференциалните цени за изкупуване на енергията води до двойно финансиране, което е в противоречие с чл. 24, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (и чл. 24, параграф 6 от Регламент 1975/2006 – към настоящия момент отменен). Следователно именно атакуваното от народните представители в настоящото производство като противоконституционно и нарушаващо ДФЕС изменение на ЗЕВИ всъщност отстранява възможността да се предоставя финансиране в нарушение на европейското законодателство. В този смисъл, по никакъв начин разпоредбата на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) не може да се счита за дискриминационна. Както посочват в искането си народните представители, чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България задължава законодателя да осигурява на всички физически и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Считаме, че тази цел е постигната именно с приетото с разглеждания параграф изменение, като се поставят при еднакви условия всички категории правни субекти, производители на електроенергия от възобновяеми източници, чиято дейност е регламентирана в ЗЕВИ. С приемането на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.) се предотвратява възможността за поставянето на субектите, адресати на разпоредбата в по-благоприятно положение от останалите стопански субекти. Като правова държава и държава членка на ЕС, Република България е длъжна да се съобразява с установените в ДФЕС норми и да не допуска неравнопоставеност на стопанските субекти. Правният механизъм, чрез който това е постигнато в конкретният случай, е именно § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.). Посочената разпоредба не противоречи на чл. 63 от ДФЕС, тъй като по никакъв начин не ограничава нито движението на капитали, нито плащанията между държавите-членки и между държавите-членки и трети страни. Мерките, предприети с приемането на разглеждания параграф засягат малка част от производителите на електроенергия, а именно тези, които вече са получили подпомагане чрез мерките за подпомагане по ПРСР 2007-2013. Поради това не може да бъде възприето виждането, че „намаляват съществено приходите на дружествата, произвеждащи електрическа енергия от възобновяемите източници от обекти, изградени със схеми за подпомагане, но



доколкото тези мерки засягат само част от производителите на електроенергия, те благоприятстват техни конкуренти на енергийния пазар". Всъщност именно при действието на ЗЕВИ преди изменението му с § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.), е съществувало предимство за определен кръг субекти – тези, попадащи в обхвата на параграфа, които са получавали двойно финансиране. Поради тази причина, през 2015 г. Главна дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на ЕК посочва, че ако Закона за енергетиката бъде изменен по начин, който променя намаляването на преференциалните цени, или ако бъде отменен, тя ще преразгледа позицията си, ще преизчисли финансовата корекция и ще предложи да се наложи втора финансова корекция. Така че крайният резултат от приемането на разпоредбата не е непредвидимо намаляване възвращаемостта на направените инвестиции, а коригирането им в съответствие с реалната пазарна ситуация и законодателството на Република България, респективно законодателството на ЕС. В подкрепа на изложеното дотук, по отношение на направените инвестиции, във връзка с изтичането на т.нар. мониторингов период, през който бенефициентите са задължени да поддържат инвестицията, могат да бъдат посочени следните данни:

<b>Край на мониторингов период (по год.)</b>	<b>Брой проекти за ВЕИ</b>	<b>Одобрени разходи</b>	<b>Одобрена субсидия</b>
2015	39	18 867 901.30 лв.	13 057 711.26 лв.
2016	208	97 794 899.02 лв.	73 346 118.11 лв.
2017	76	31 485 945.67 лв.	24 212 104.81 лв.
2018	2	458 498.00 лв.	366 798.40 лв.
2019	2	1 166 333.63 лв.	782 320.00 лв.
<b>ОБЩО:</b>	<b>327</b>	<b>149 773 577.62 лв.</b>	<b>111 765 052.58 лв.</b>

От таблицата е видно, че за 76 на сто от проектите мониторинговият период е изтекъл или изтича през 2016 г. Едва за 24 на сто от одобрените и разплатени инвестиции по мерки 311 и 312 срокът на мониторинг изтича през периода 2017 - 2019 г., като само за 4 проекта това ще се случи през 2018 г. и 2019 г.

По отношение на предвидените срокове за откупуване на инвестициите за възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), финансирани по ПРСР 2007 - 2013, за всичките общо 327 проекта, данните са следните:

Със срок за откупуване по бизнес план (т.е. времето, за което вложените в инвестицията средства се възстановяват) са, както следва: за 1 год. - 7 проекта; за 2 год. - 8 проекта; за 3 год. - 16 проекта; за 4 год. - 25 проекта; за 5 год. - 53 проекта; за 6 год. - 57 проекта; за 7 год. - 50 проекта; за 8 год. - 43 проекта; за 9 год. - 38 проекта; за 9.8 год. - 1 проект; за 10 год. - 29 проекта.

Следва да се има предвид, че при 216 проекта от общо 327 е заложена норма за откупуване на инвестицията между 1 и 7 години, което прави 66 на сто от всички проекти. Максималният заложен срок за откупуване е бил 10 години, като едва около 8 на сто от бенефициентите са заложили такъв срок.

От изложеното може да се обоснове извод, че аргументите, изложени в искането на народните представители, че производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници от енергийни обекти, попадащи в приложното поле на разпоредбите на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.), не могат да обслужват плащанията си и че параграфът противоречи на чл. 63 от ДФЕС, са напълно неоснователни. Напълно неоснователни са и твърденията за противоречие на същия параграф с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

Разпоредбата на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ (обн. ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.), е напълно ясна, точна и в съответствие с основните принципи, залегнали в Конституцията на Република България. С приемането на посоченото изменение се постига едно справедливо законодателно решение, като се изключва възможността определен ограничен кръг субекти да бъдат поставени в облагодетелствано положение спрямо конкурентите си на енергийния пазар, като същевременно разпоредбата е изцяло в съответствие и с разпоредбите на Договора за функционирането на Европейския съюз и законодателството на Европейския съюз.

**ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА**  
Министър